

OPINIA PRAWNA NA TEMAT ROLI PREZESA RADY MINISTRÓW W WYBORACH PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ ZARZĄDZONYCH NA DZIEŃ 10 MAJA 2020 R.

Tezy niniejszej opinii prawnej:

- 1) W okresie do dnia 10 maja 2020 r. Prezes Rady Ministrów wykonał szereg działań, które miały w swoim założeniu doprowadzić do tego, by wybory Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. mogły się odbyć w tym przewidzianym terminie.
- 2) W szczególności Prezes Rady Ministrów wydał w dniu 16 kwietnia 2020 r. dwie decyzje administracyjne adresowane do dwóch przedsiębiorców publicznych (tj. jedną do Poczty Polskiej S.A. i drugą do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A.), które miały w swoim założeniu umożliwić przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego we wspomnianych wyborach. Obie te decyzje były i są zgodne z przepisami prawa powszechnie obowiązującego.
- 3) Z uwagi na występującą obecnie w Polsce epidemię wirusa SARS-CoV-2 i choroby zakaźnej COVID-19, a także z uwagi na brak odpowiednio wczesnego zakończenia prac parlamentarnych nad nową ustawą wprowadzającą powszechne wybory korespondencyjne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., powstał obiektywny stan niemożności prawnej i faktycznej przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzanych na dzień 10 maja 2020 r. Prezes Rady Ministrów nie miał w takiej sytuacji możliwości prawnych i faktycznych doprowadzenia do odbycia się tych wyborów, a mógł co najwyżej (ewentualnie) spowodować powstanie stanu braku prawnych możliwości ich odbycia się poprzez zainicjowanie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej.

I. Przedmiot niniejszej opinii prawnej

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest wskazanie wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązującego zadań i kompetencji Prezesa Rady Ministrów dotyczących przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych przez Marszałka Sejmu na dzień 10 maja 2020 r., a także ocena ich zrealizowania przez Prezesa Rady Ministrów. W szczególności zaś przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest ocena legalności dwóch decyzji administracyjnych wydanych przez Prezesa Rady Ministrów w dniu 16 kwietnia 2020 r. w związku z przygotowaniem do tych wyborów: 1) decyzji o sygnaturze BPRM.4820.2.3.2020 adresowanej do Poczty Polskiej Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie (dalej: „Decyzja PRM nr 1”) oraz 2) decyzji o sygnaturze BPRM.4820.2.4.2020 adresowanej do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie (dalej: „Decyzja PRM nr 2”).

II. Zadania i kompetencje Prezesa Rady Ministrów w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w zwyczajnych okolicznościach

W wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych i odbywających się w zwyczajnych okolicznościach – tj. gdy nie ma wprowadzonego na terytorium RP któregoś ze stanów nadzwyczajnych przewidzianych w Konstytucji RP¹ lub stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego² – Prezes Rady Ministrów nie posiada żadnych szczególnie i bezpośrednio mu przypisanych zadań i kompetencji związanych z tymi wyborami. W świetle przepisów prawa powszechnie obowiązującego, w proces przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zaangażowane są bezpośrednio w szczególności takie organy państwa jak: Marszałek Sejmu (który m. in. zarządza te wybory – art. 128 ust. 2 Konstytucji RP), Państwowa Komisja Wyborcza (która jest w Polsce stałym najwyższym organem wyborczym właściwym w sprawach przeprowadzania wyborów i referendum, a której zadaniem jest m. in. sprawować nadzór nad przestrzeganiem prawa wyborczego – zob. art. 157-165 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy³), komisarze wyborczy (którzy są jest pełnomocnikami Państwowej Komisji Wyborczej wyznaczonymi na obszar

¹ Chodzi o stan wojenny, stan wyjątkowy lub stan klęski żywiołowej przewidziane w rozdziale XI Konstytucji RP.

² Wprowadzanego i funkcjonującego na podstawie przepisów rozdziału 8 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1239, ze zm.

³ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 684, ze zm.

stanowiący województwo lub część jednego województwa – art. 166-169 Kodeksu wyborczego) oraz w określonym zakresie właściwi ministrowie, którzy są na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego upoważnieni do wydawania rozporządzeń regulujących określone materie techniczno-organizacyjne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów w Polsce, w tym wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej; w tym ostatnim zakresie tytułem przykładu można wskazać, że minister właściwy do spraw wewnętrznych określa w drodze rozporządzenia sposób prowadzenia rejestru wyborców (art. 25 Kodeksu wyborczego) oraz sposób sporządzenia i udostępniania spisu wyborców (art. 33 Kodeksu wyborczego), minister właściwy do spraw zagranicznych w drodze rozporządzenia tworzy obwody głosowania dla obywateli polskich przebywających za granicą (art. 14 Kodeksu wyborczego), minister właściwy do spraw gospodarki morskiej tworzy obwody głosowania dla wyborców przebywających na polskich statkach morskich, które znajdują się w podróży w okresie obejmującym dzień wyborów (art. 15 Kodeksu wyborczego), zaś Minister Sprawiedliwości, określa w drodze rozporządzenia tryb i terminy zawiadamiania gmin o osobach pozbawionych prawa wybierania oraz o wygaśnięciu przyczyny pozbawienia prawa wybierania, a także wzory zawiadomień w tych sprawach (art. 21 ust. 3 Kodeksu wyborczego).

W odniesieniu do właściwych ministrów przygotowujących lub wydających wskazane wyżej rozporządzenia regulujące różne szczegółowe sprawy techniczno-organizacyjne związane z procesem wyborczym Prezes Rady Ministrów może wykonywać, na ogólnych zasadach, swoje zwykłe kompetencje koordynacyjne i kontrolne, jakie mu przysługują wobec ministrów (zgodnie z art. 148 pkt 5 Konstytucji RP, Prezes Rady Ministrów koordynuje i kontroluje pracę członków Rady Ministrów). W tym zakresie Prezes Rady Ministrów może m. in. żądać informacji od właściwego ministra odnośnie potrzeby zmian stanu prawnego w danym zakresie⁴, może koordynować działania różnych ministrów lub rozstrzygać pojawiające się pomiędzy nimi spory⁵, a także może wykonywać wobec nich pewne działania niewładcze przybierające postać sugestii, inspiracji lub zaleceń, niewymagających szczególnej podstawy ustawowej⁶.

De lege lata różnego rodzaju kwestie techniczno-organizacyjne związane z procesem wyborczym, w tym związane z wyborami Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonymi na

⁴ Czyniąc to na podstawie art. 5 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1171, ze zm.

⁵ Zob. art. 5 pkt 3 i 7 ustawy o Radzie Ministrów.

⁶ D. Dudek, *Art. 148 [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz. Art. 87-243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 779; P. Sarnecki, *Kierownicze kompetencje Prezesa Rady Ministrów w strukturze administracji rządowej*, Przegląd Sejmowy 2011, nr 3, s. 66 i n.

dzień 10 maja 2020 r., i wymagające zgodnie z Kodeksem wyborczym unormowania w drodze rozporządzeń właściwych ministrów, są adekwatnie w tych rozporządzeniach uregulowane⁷. Każdy stan prawny można zawsze doskonalić, niemniej należy uznać, że w zakresie dotyczącym swoich zadań i kompetencji kontrolno-koordynacyjnych wobec właściwych ministrów Prezes Rady Ministrów uczynił co należało (i nie zaniechał niczego co mógł i powinien uczynić), tak aby rozporządzenia wykonawcze właściwych ministrów zostały wydane i dobrze regulowały kwestie techniczno-organizacyjne związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

III. Legalność Decyzji PRM nr 1 wydanej w warunkach obowiązywania stanu epidemii

1. [Podstawa prawna oraz treść Decyzji PRM nr 1] W warunkach obowiązującego obecnie na terenie Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii – ogłoszonego przez Ministra Zdrowia na podstawie rozporządzenia z dnia 20 marca 2020 r.⁸ i obowiązującego w okresie od dnia 20 marca 2020 r. do odwołania – kompetencje Prezesa Rady Ministrów umożliwiające mu określone wpływanie na proces przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. uległy pewnemu rozszerzeniu. W szczególności, na podstawie art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁹ (dalej: „SpecUstCovid1”¹⁰) Prezes Rady Ministrów uzyskał uprawnienie do wydawania poleceń w formie decyzji administracyjnych, obowiązujących wskazane w tym

⁷ Zob. np. rozporządzenie Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 20 kwietnia 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 roku dla obywateli polskich przebywających za granicą, Dz. U. z 2020 r. poz. 706; rozporządzenie Ministra Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie utworzenia obwodów głosowania na polskich statkach morskich w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 2020 r. poz. 754; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 grudnia 2014 r. w sprawie spisu wyborców, Dz. U. z 2015 r. poz. 5, ze zm.; rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 lipca 2011 r. w sprawie rejestru wyborców oraz trybu przekazywania przez Rzeczpospolitą Polską innym państwom członkowskim Unii Europejskiej danych zawartych w tym rejestrze, tekst jedn. Dz. U. z 2017 r. poz. 1316.

⁸ Zob. rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz. U. z 2020 r. poz. 491, ze zm. Rozporządzenie to zostało wydane na podstawie art. 46 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi.

⁹ Dz. U. z 2020 r. poz. 374, ze zm.

¹⁰ Cyfra „1” występująca na końcu skrótu „SpecUstCovid1” ma w swoim założeniu wskazywać, że chodzi tutaj o pierwszą z uchwalonych w Polsce tzw. specustaw covidowych, w odróżnieniu od kolejnych dwóch, które zostały uchwalone, odpowiednio, w dniu 31 marca oraz 16 kwietnia 2020 r. i również są powoływane w niniejszej opinii prawnej (jako, odpowiednio, „SpecUstCovid2” i „SpecUstCovid3”).

przepisie podmioty, w celu przeciwdziałania chorobie zakaźnej COVID-19 wywoływanej wirusem SARS-CoV-2 (w związku z którą to chorobą został ogłoszony obowiązujący obecnie na terytorium RP stan epidemii). Można uznać, że polecenia Prezesa Rady Ministrów przewidziane w art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 mogły i mogą być wykorzystywane m. in. w celu usprawnienia i odpowiedniego zabezpieczenia sanitarno-epidemiologicznego procesu przygotowywania i przeprowadzania wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., tak aby zminimalizować podczas tych wyborów ryzyko masowych zakażeń wirusem wywołującym chorobę COVID-19.

Na podstawie art. 11 ust. 2 (w zw. z art. 11 ust. 2a i 3) SpecUstCovid1 została wydana Decyzja PRM nr 1¹¹. Decyzja ta, adresowana do Poczty Polskiej S.A., poleca Poczcie Polskiej S.A. „realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających na podjęciu i realizacji niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym, w szczególności poprzez przygotowanie struktury organizacyjnej, zapewnienie niezbędnej infrastruktury oraz pozyskanie koniecznych zasobów materialnych kadrowych”. W dalszej części Decyzji PRM nr 1 wyjaśniono motywy jej wydania wskazując, że realizacja polecenia przewidzianego w Decyzji PRM nr 1 „ma na celu przeciwdziałanie COVID-19, poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa SARS-CoV-2 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym. Niniejsze zadanie [nałożone na Poczta Polską S.A. w Decyzji PRM nr 1 – przyp. autora niniejszej opinii] jest podyktowane koniecznością ochrony zdrowia i życia osób biorących udział w wyborach”. Równocześnie Decyzja PRM nr 1 wyznacza ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy z Poczta Polską S.A. na realizację zadania przewidzianego w tej decyzji, a także stwierdza, że finansowanie realizacji przewidzianego w tej decyzji polecenia będzie następowało z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez tego ministra z Poczta Polską S.A.

Po dogłębnym przeanalizowaniu treści Decyzji RRM nr 1 oraz ustawowych podstaw prawnych, w oparciu o które została wydana, autor niniejszej opinii stwierdza, że Decyzja PRM nr 1 została wydana zgodnie z prawem oraz była obowiązująca i wiążąca. Z pewnością nie jest to decyzja wydana bez podstawy prawnej lub z rażącym naruszeniem prawa w

¹¹ Decyzja PRM nr 1 jest dostępna w publicznych zasobach internetowych, m. in. na stronie: <https://static.im-g.pl/im/7/25896/m25896177,2020-04-23-PISMO-POCZTA-POLSKA.pdf>.

rozumieniu art. 156 § 1 pkt 2 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego¹² (dalej: „k.p.a.”), ani też nie jest to decyzja niewykonalna w dniu jej wydania w rozumieniu art. 156 § 1 pkt 5 k.p.a. Decyzja PRM nr 1 nie jest więc obarczona wadami prawnymi powodującymi jej nieważność i konieczność stwierdzenia jej nieważności.

Uzasadniając zaś powyższe stwierdzenia należy w pierwszym rzędzie zauważyć, że Decyzja PRM nr 1 została wydana na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1, który w dniu jej wydania, czyli w dniu 16 kwietnia 2020 r., stanowił co następuje: *„Prezes Rady Ministrów, z własnej inicjatywy lub na wniosek wojewody, po poinformowaniu ministra właściwego do spraw gospodarki może, w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, wydawać polecenia obowiązujące inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz przedsiębiorców. Polecenia są wydawane w drodze decyzji administracyjnej, podlegają one natychmiastowemu wykonaniu z chwilą ich doręczenia lub ogłoszenia oraz nie wymagają uzasadnienia.”* (brzmienie tego przepisu obowiązujące w dniu 16 kwietnia 2020 r. zostało ustalone w art. 1 pkt 8 lit. a) ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw¹³; dalej: „SpecUstCovid2”). Przepisami związkowymi podstawy prawnej Decyzji PRM nr 1 (czyli przepisami w związku z którymi Decyzja PRM nr 1 została wydana i które były związane treściowo z art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1, będącym głównym elementem podstawy prawnej Decyzji PRM nr 1) były przepisy art. 11 ust. 2a i 3 SpecUstCovid1. Art. 11 ust. 2a SpecUstCovid1 (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. i ustalonym w art. 1 pkt 8 lit. b) SpecUstCovid2) stanowił, że *„Wydając polecenie, o którym mowa w ust. 2, z własnej inicjatywy, Prezes Rady Ministrów może wyznaczyć ministra odpowiedzialnego za zawarcie umowy.”* Natomiast art. 11 ust. 3 SpecUstCovid1 (w brzmieniu obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. i ustalonym w art. 1 pkt 8 lit. c) SpecUstCovid2) posiadał następujące brzmienie: *„Wykonywanie zadań, o których mowa w ust. 2 i 2a, następuje na podstawie umowy zawartej z przedsiębiorcą przez: 1) Prezesa Rady Ministrów lub 2) wyznaczonego ministra, lub 3) właściwego wojewodę – i jest finansowane ze środków budżetu państwa z części budżetowej, której dysponentem jest, odpowiednio, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, wyznaczony minister albo wojewoda.”*

¹² Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.

¹³ Dz. U. z 2020 r. poz. 568, ze zm.

Decyzja PRM nr 1 ma pełną podstawę prawną w przepisach art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym im przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także w przepisach Kodeksu wyborczego przewidujących określone zadania operatora wyznaczonego, jakim jest Poczta Polska S.A., związane z głosowaniem korespondencyjnym w wyborach, w tym w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Decyzja PRM nr 1 ma podstawę prawną w powołanych przepisach prawa powszechnie obowiązującego w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności uzasadniających jej wydanie oraz jej treści.

2. [Forma prawna Decyzji PRM nr 1] Forma prawna Decyzji PRM nr 1, czyli forma decyzji administracyjnej, jest jak najbardziej prawidłowa i zgodna z przepisami stanowiącymi podstawę prawną jej wydania. W tym względzie przepis art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) wprost przesądza o tym, że polecenia wydawane na podstawie tego przepisu przez Prezesa Rady Ministrów „są wydawane w drodze decyzji administracyjnej” (art. 11 ust. 2 zd. 2 SpecUstCovid1), a więc powinny przybierać formę prawną decyzji administracyjnej. Decyzja PRM nr 1 została wydana właśnie jako decyzja administracyjna, na co wskazuje jej tytuł oraz powołanie w charakterze jej współpodstawy prawnej przepisu art. 104 k.p.a., stanowiącego co następuje: „§ 1. Organ administracji publicznej załatwia sprawę przez wydanie decyzji, chyba że przepisy kodeksu stanowią inaczej. § 2. Decyzje rozstrzygają sprawę co do jej istoty w całości lub w części albo w inny sposób kończą sprawę w danej instancji.”. Decyzja PRM nr 1 jest typową decyzją administracyjną, gdyż jest skierowana do oznaczonego imiennie adresata (tj. do Poczty Polskiej S.A.) w konkretnej sprawie (tj. w sprawie nałożenia na Poczta Polska określonych obowiązków w konkretnym stanie faktycznym) i w sposób władczy konkretyzuje przepisy materialnego prawa administracyjnego. Decyzja PRM nr 1 odpowiada zatem formalnej i materialnej definicji decyzji administracyjnej, ustalonej w przepisach prawa (zob. art. 104 k.p.a.), w doktrynie prawa¹⁴ oraz w orzecznictwie sądowym¹⁵.

¹⁴ Zob. np. K. M. Ziemiński, *Indywidualny akt administracyjny jako forma prawna działania administracji*, Poznań 2005, s. 221 i n.

¹⁵ „Za decyzję administracyjną można natomiast uznać tylko takie oświadczenie woli organu administracyjnego, które wywołuje określone skutki w sferze stosunku administracyjnego o charakterze materialnoprawnym a wyjątkowo procesowym. Decyzja administracyjna jest władczym, jednostronnym oświadczeniem woli organu administracji publicznej, opartym na przepisach prawa administracyjnego i określającym sytuację prawną konkretnie wskazanego adresata, w indywidualnie oznaczonej sprawie”: postanowienie NSA z dnia 14 marca 2019 r., I OSK 373/19; analogiczna definicja jest podawana w wielu innych judykatach sądowo administracyjnych – zob. np. postanowienie NSA z dnia 12 grudnia 2018 r., I OSK 2729/18; postanowienie NSA z dnia 13 września 2018 r., I OSK 896/18; postanowienie NSA z dnia 8 lutego 2018 r., I OSK 3004/17.

3. [Adresat Decyzji PRM nr 1] Adresat Decyzji PRM nr 1, czyli Poczta Polska S.A., został w tej decyzji wskazany prawidłowo i zgodnie z przepisami stanowiącymi jej podstawę prawną. Na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) Prezes Rady Ministrów był jak najbardziej upoważniony do tego, by adresatem Decyzji PRM nr 1 uczynić Poczta Polska S.A. Należy zauważyć, że w świetle art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 decyzje wydawane na podstawie tego przepisu przez Prezesa Rady Ministrów mogą być adresowane m. in. do „przedsiębiorców”, zaś Poczta Polska S.A. – z uwagi na fakt, że jest spółką handlową prowadzącą zgodnie ze stosowną dotyczącą jej ustawą działalność gospodarczą, m. in. w zakresie świadczenia usług pocztowych¹⁶ – posiada niewątpliwie status „przedsiębiorcy” w rozumieniu art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1. Na gruncie tego ostatniego przepisu pojęcie przedsiębiorcy – wskutek braku legalnej definicji tego pojęcia w SpecUstCovid1 – należy rozumieć zgodnie z definicją tego pojęcia zawartą w podstawowym w Polsce akcie prawnym dotyczącym dziedziny działalności gospodarczej, jakim jest ustawa Prawo przedsiębiorców¹⁷ (odwoływanie się w tym zakresie do Prawa przedsiębiorców jest zasadne z uwagi na treść § 9 Zasad techniki prawodawczej¹⁸, stanowiącego, że *„W ustawie należy posługiwać się określeniami, które zostały użyte w ustawie podstawowej dla danej dziedziny spraw, w szczególności w ustawie określonej jako „kodeks” lub „prawo”.*”, a przy tym ta ostatnio wspomniana reguła techniczno-legislacyjna powinna być traktowana również jako dyrektywa w procesie wykładni prawa¹⁹). Zgodnie z ustawą Prawo przedsiębiorców, przedsiębiorcą jest osoba prawna (oraz osoba fizyczna i podmiot ustawowy) wykonująca działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1 w zw. z art. 3 Prawa przedsiębiorców)²⁰. Poczta Polska S.A., będąc spółką akcyjną, ma osobowość prawną (jest osobą prawną)²¹ i na podstawie dotyczącej jej specjalnej ustawy wykonuje (i ma obowiązek wykonywać) działalność gospodarczą²². Poczta

¹⁶ Poczta Polska S.A. powstała w wyniku komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”, co nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 5 września 2008 r. o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 261, ze zm.). Zgodnie z art. 12 ust. 1 powołanej ustawy, Poczta Polska S.A. prowadzi działalność gospodarczą we wskazanym tam zakresie.

¹⁷ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r., tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 1292, ze zm.

¹⁸ Zasady techniki prawodawczej stanowią załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, tekst jedn. Dz. U. z 2016 r. poz. 283.

¹⁹ Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *O korespondencji dyrektyw redagowania i interpretowania tekstu prawnego*, Studia Prawnicze 1985, z. 3-4, s. 301 i n.

²⁰ Na temat definicji przedsiębiorcy w rozumieniu tego przepisu zob. szerzej np. A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 1 i n.

²¹ Zob. art. 12 ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych, tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 505, ze zm.

²² Zob. art. 12 ust. 1 ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”.

Polska S.A. jest więc przedsiębiorcą na gruncie ustawy Prawo przedsiębiorców oraz w konsekwencji ma ten status również na gruncie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1²³.

Należy podkreślić, że prawnej dopuszczalności bycia przez Poczta Polska S.A. adresatem decyzji Prezesa Rady Ministrów wydawanej na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w tym dopuszczalności bycia adresatem Decyzji PRM nr 1) nie wyklucza bynajmniej okoliczność, że w świetle art. 11 ust. 2 SpecUst Covid1 decyzje wydawane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie tego przepisu mogą obowiązywać „*inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne*”, przy czym w tym powołanym ust. 1 art. 11 SpecUstCovid1 jest mowa m. in. o państwowych osobach prawnych, co oznacza, że na podstawie tego konkretnego fragmentu art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 decyzje Prezesa Rady Ministrów mogą być wydawane do osób prawnych innych niż państwowe osoby prawne. Poczta Polska S.A. jest oczywiście państwową osobą prawną²⁴, ale to, że decyzje wydawane przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 mogą obowiązywać „*inne, niż wymienione w ust. 1, osoby prawne*”, czyli inne osoby prawne niż państwowe osoby prawne, nie neguje prawnej dopuszczalności wydawania przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 decyzji adresowanych do tych państwowych osób prawnych, które są przedsiębiorcami. Art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 *expresiss verbis* wymienia „*przedsiębiorców*” jako potencjalnych adresatów wydawanych na tej podstawie decyzji, poszerzając tym samym krąg tychże adresatów również o państwowe osoby prawne, o ile są one przedsiębiorcami. Art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 wymienia bowiem obok siebie (w

²³ Statusu Poczty Polskiej S.A. jako przedsiębiorcy nie neguje bynajmniej nawet ewentualne uznanie, że Poczta Polska S.A., jako podmiot publiczny (tzn. jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa i jako państwowa osoba prawna), nie jest beneficjentem gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej. Niekiedy bowiem tego rodzaju podmiotom publicznym odmawia się w doktrynie statusu adresata konstytucyjnej wolności gospodarczej (zob. przegląd stanowisk doktrynalnych dokonany np. w pracach M. Szydło, *Konstytucyjnoprawne podstawy udziału państwa w działalności gospodarczej*, Przegląd Sejmowy 2004, nr 6, s. 43 i n. oraz A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, *passim*). Trybunał Konstytucyjny, po różnych wahaniach, opowiedział się wszakże za przysługiwaniem państwowym osobom prawnym gwarantowanej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej – zob. w szczególności postanowienie TK z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie Ts 13/12, OTK Z. U. 2014, nr IIB, poz. 833, pkt II.5.9 uzasadnienia. W tym ostatnio wymienionym postanowieniu TK przełamał i porzucił swoją wcześniejszą utrwaloną linię orzecniczą, zgodnie z którą publiczni przedsiębiorcy (publiczne podmioty gospodarcze) nie są podmiotami konstytucyjnie gwarantowanych praw oraz wolności i w związku z tym nie są oni m. in. uprawnieni do wnoszenia skargi konstytucyjnej (zob. postanowienie TK z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie SK 67/05, OTK Z. U. 2007, nr 11A, poz. 168; postanowienie TK z dnia 8 kwietnia 2008 r. w sprawie SK 80/06, OTK Z. U. 2008, nr 3A, poz. 51; postanowienie TK z dnia 6 kwietnia 2011 r. w sprawie SK 21/07, OTK Z. U. 2011, nr 3A, poz. 28).

²⁴ Poczta Polska S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa (zob. art. 2 ust. 1 ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska”) i jako taka jest państwową osobą prawną w świetle legalnej definicji „*państwowej osoby prawnej*” zawartej w art. 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 735). W szczególności art. 3 ust. 3 pkt 2 tej ostatnio powołanej ustawy stanowi, że państwową osobą prawną jest m. in. spółka, której akcjonariuszem jest wyłącznie Skarb Państwa.

jednym rzędzie) kilka kategorii adresatów decyzji Prezesa Rady Ministrów, tak iż obok osób prawnych innych niż państwowe osoby prawne wymienia on również „przedsiębiorców”, nie specyfikując bynajmniej ich rodzaju, a więc nie określając czy mają (lub mogą) to być przedsiębiorcy prywatni lub państwowi²⁵. Kierując się jedną podstawowych reguł wykładni językowej, jaką jest reguła: czego prawodawca nie rozróżnia, tego również i my nie powinniśmy rozróżniać (*lege non distinguente nec nostrum est distinguere*)²⁶, należy uznać, że w przepisie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 chodzi zarówno o przedsiębiorców prywatnych, jak też o przedsiębiorców państwowych (takich jak Poczta Polska S.A.) jako o potencjalnych adresatów decyzji administracyjnych wydawanych na podstawie tego przepisu.

4. [Okoliczności i cele uzasadniające wydanie Decyzji PRM nr 1] Decyzja PRM nr 1 została wydana w okolicznościach i zamiarem realizacji celów, które mają pełne uzasadnienie w przepisach stanowiących jej podstawę prawną. Na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) Prezes Rady Ministrów może (i powinien) wydawać decyzje administracyjne „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, czyli tak jak to uczynił on wydając Decyzję PRM nr 1, która została podjęta właśnie mając „na celu przeciwdziałanie COVID-19” oraz „w zakresie przeciwdziałania COVID-19”, o czym jest *explicite* mowa w tej decyzji. Przepis art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 upoważnia Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (w drodze decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, przy czym pojęcie „przeciwdziałanie COVID-19” ma w SpecUstCovid1 legalną definicję. Zgodnie z art. 2 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w art. 1 pkt 1 SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), „Ilekcroć w ustawie jest mowa o „przeciwdziałaniu COVID-19” rozumie się przez to wszelkie czynności związane ze zwalczaniem zakażenia, zapobieganiem rozprzestrzenianiu się, profilaktyką oraz zwalczaniem skutków, w tym społeczno-gospodarczych, choroby, o której mowa w ust. 1”. W ust. 1 art. 2 SpecUstCovid1 jest zaś

²⁵ Na temat wyróżniania i cech przedsiębiorców państwowych oraz prywatnych zob. np. A. Dobaczewska, A. Powalowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, op. cit., s. 23 i n.

²⁶ Powołana reguła interpretacyjna *lege non distinguente* oznacza, że na gruncie przekazu normatywnego, zwłaszcza zaś na gruncie jasnego przekazu normatywnego, nie wolno jest budować rozróżnień, które nie zostały wprowadzone przez samego ustawodawcę (postanowienie SN z dnia 11 stycznia 2017 r., III SW 18/16, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20sw%2018-16.pdf>, s. 6) – w omawianym tutaj przypadku brak (niewystępowanie) owego ustawowego rozróżnienia polega na tym, że w art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 jest mowa ogólnie o „przedsiębiorcach” i nie ma tutaj rozróżnienia na przedsiębiorców prywatnych i państwowych. Jeśli więc w przepisie prawa prawodawca sam określonych rozróżnień nie wprowadza (tu: nie wprowadza rozróżnień na przedsiębiorców prywatnych i państwowych), to nie wolno jest tego czynić również interpretatorowi tegoż przepisu (postanowienie SN z dnia 27 września 2012 r., III KZ 70/12, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia3/iii%20kz%2070-12.pdf>, s. 3; postanowienie SN z dnia 30 czerwca 2008 r., I KZP 9/08, dostępne na stronie: <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/orzeczenia1/i%20kzp%209-08.pdf>, s. 13).

mowa o chorobie COVID-19, będącej chorobą zakaźną wywołaną wirusem SARS-CoV-2. Tym samym w rozumieniu przepisów SpecUstCovid1 „przeciwdziałanie COVID-19” polega na podejmowaniu u wszelkich czynności, które polegają na profilaktyce w zakresie choroby COVID-19, na zapobieganiu rozprzestrzenianiu się choroby COVID-19, na zwalczaniu zakażeń chorobą COVID-19 oraz na zwalczaniu skutków choroby COVID-19. W takim układzie pojęcie „przeciwdziałania COVID-19” jest na gruncie SpeUstCovid1 rozumiane bardzo szeroko i obejmuje wszystkie te czynności, które w swoim założeniu są przejawem profilaktyki wobec COVID-19 lub mają się przyczyniać do zapobiegania szerzeniu się choroby COVID-19, do zwalczania zakażeń chorobą COVID-19 lub do zwalczania skutków choroby COVID-19.

Art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, uprawnia tym samym Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (decyzji administracyjnych), których celem jest m. in. profilaktyka w zakresie choroby COVID-19 oraz zapobieganie rozprzestrzenianiu się tej choroby. Wynika z tego, że uprawnionym celem decyzji Prezesa Rady Ministrów wydawanych na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 jest w szczególności prewencja, a więc niedopuszczanie do tego, by dochodziło do szerzenia się i proliferacji choroby COVID-19, a w szczególności zapobieganie stanom rzeczy, które będą ułatwiały zakażenia wirusem SARS-CoV-2 lub będą sprzyjały takim zakażeniom. Można więc powiedzieć, że jednym z celów decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 jest administracyjny nadzór prewencyjny w zakresie choroby COVID-19²⁷, czyli zapobieganie tej chorobie, profilaktyka, tworzenie warunków do zmniejszania się liczby zakażeń wirusem powodującym tę chorobę oraz niedopuszczanie do niekontrolowanego zwiększania się przypadków tego rodzaju zakażeń.

Nie ulega wątpliwości, że Decyzja PRM nr 1 realizuje tego rodzaju cel ustawowy wynikający z przepisu art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1, i to realizuje ów cel nie tylko w warstwie czysto deklaratywnej, poprzez werbalne odwołanie się w jej treści do celu w postaci przeciwdziałania COVID-19, ale przede wszystkim realizuje ten cel w sensie faktycznym i

²⁷ W doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje się, że istotą działań nadzorczych w rozumieniu materialnoprawnym (tzn. w rozumieniu materialnego prawa administracyjnego) jest właśnie prewencja, czyli ochrona różnego rodzaju dóbr indywidualnych i zbiorowych, w tym zdrowia i życia ludzi. Celem nadzoru administracyjno-materialnoprawnego „*jest prewencja: prawna ochrona pewnego zespołu dóbr. Realizuje się ona przez ustawowe wyłączenie lub ograniczenie ochrony jednych dóbr dla zagwarantowania nienaruszalności innych dóbr. Ochrona ta jest ustanowiona przez ustawodawcę, zaś administracja ma być z woli ustawodawcy gwarantem ich nienaruszalności*”: M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym*, Poznań 1996, s. 53.

rzeczywistym. Mianowicie, Decyzja PRM nr 1 ma na celu stworzenie warunków do tego, by w trakcie aktu głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. (czy też szerzej: w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej odbywających się w roku 2020) nie dochodziło w ogóle lub dochodziło w jak najmniejszym możliwym zakresie do przypadków, w których ludzie biorący udział w tym akcie głosowania będą się zakażali wirusem SARS-CoV-2 wywołującym chorobę COVID-19. Decyzja PRM nr 1, nakazując Poczcie Polskiej S.A. podjęcie i realizację niezbędnych czynności zmierzających do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym, zmierza przede wszystkim do tego, by jak największa liczba wyborców brała udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, o ile są oni do tego uprawnieni na podstawie przepisów Kodeksu wyborczego. Uczestniczenie w akcie głosowania w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. w formie głosowania korespondencyjnego jest niewątpliwie skutecznym instrumentem zapobiegania rozprzestrzenianiu się wirusa powodującego chorobę COVID-19, gdyż dzięki temu unika się gromadzenia ludzi w większych skupiskach i na małej przestrzeni, a te ostatnie warunki niewątpliwie sprzyjają zakażeniom wirusem SARS-CoV-2 powodującym chorobę COVID-19. Jeżeli wyborcy mogą zostać w domu i nie wychodząc z domu mogą oni oddać głos w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej czyniąc to w sposób korespondencyjny, czyli osobiście²⁸ i przy wykorzystaniu w tym celu doręczonego im w przesyłce pocztowej pakietu wyborczego, to niewątpliwie taka sytuacja pozwala na zminimalizowanie ryzyka zakażeniem się wirusem powodującym chorobę COVID-19. W warunkach głosowania korespondencyjnego istnieje znacznie mniejsze ryzyko zakażenia się wirusem SARS-CoV-2 niż w sytuacji masowego gromadzenia się wyborców w ograniczonych kubaturowo lokalach wyborczych.

Warto w tym kontekście wspomnieć o tym, że w warunkach istniejącej obecnie globalnej pandemii koronawirusa powodującego chorobę COVID-19 – której wybuch został uznany przez Światową Organizację Zdrowia w dniu 30 stycznia 2020 r. za zagrożenie (kryzys) zdrowia publicznego o międzynarodowym znaczeniu²⁹ – zwiększa się liczba państw dokonujących przesunięcia terminu różnego rodzaju mających się odbyć tam wyborów (parlamentarnych, lokalnych) lub referendów³⁰, a równocześnie Rada Europy, działając w

²⁸ Zgodnie z art. 38 § 2 Kodeksu wyborczego, głosowanie korespondencyjne uznaje się za głosowanie osobiste.

²⁹ Na temat tej pandemii zob. informacje dostępne na stronie internetowej Światowej Organizacji Zdrowia: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>.

³⁰ Na ten temat sytuacji istniejącej obecnie w tym zakresie w różnych państwach europejskich – w tym na temat pierwotnie przewidzianego terminu wyborów, ich przesunięcia oraz formy ich odbywania – zob. informacje

tym zakresie poprzez jej Sekretarza Generalnego, Dyрекcję Generalną ds. Demokracji oraz Dyрекcję ds. Ludzkiej Godności, Równości i Zarządzania, podkreśla, że wstrzymywanie lub przekładanie wyborów z powodu pandemii na późniejszy czas może powodować różnego rodzaju zagrożenia dla demokracji, w tym może zmniejszać demokratyczną legitymizację osób nadal sprawujących władzę po upływie przewidzianej dla nich kadencji. Rada Europy stwierdza, że środki podejmowane przez państwa w celu zwalczania koronawirusa nie powinny godzić w fundamentalne wolności oraz w reguły praworządności. Z drugiej strony, jak zauważa Rada Europy, odbywanie wyborów w warunkach pandemii istotnie ogranicza kampanie wyborcze i zmniejsza frekwencję wyborczą, co oczywiście także jest niedobre dla demokracji i podmywa legitymizację wybranych w takich warunkach osób (polityków). Dlatego też Rada Europy proponuje w tym zakresie podejmowanie działań niejako kompromisowych, które z jednej strony umożliwią odbywanie się wyborów i kampanii nawet w okresie pandemii, ale równocześnie pozwolą to czynić w warunkach gwarantujących bezpieczeństwo epidemiczne, a przy tym w taki sposób, aby zapewnić dostatecznie szeroki udział w tych wyborach osób uprawnionych do głosowania. W tym względzie Rada Europy postuluje m. in. szeroką digitalizację procesów wyborczych oraz organizowanie wyborów za pomocą głosowania elektronicznego lub różnych form hybrydowych (mieszanych), obejmujących również głosowanie elektroniczne³¹. Można zatem powiedzieć, że Rada Europy rekomenduje obecnie różne formy głosowania zdalnego w wyborach powszechnych lub lokalnych, dającego solidne gwarancje bezpieczeństwa zdrowotnego i bezpieczeństwa danych, a jednocześnie pozwalającego urzeczywistniać w tym trudnym okresie podstawowe prawa polityczne obywateli.

Można powiedzieć, że Decyzja PRM nr 1 dobrze wpisuje się w ten właśnie cel w postaci dążenia do odbycia się w Polsce wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., i to w taki sposób, aby możliwie dużej grupie osób zapewnić szansę na głosowanie korespondencyjnego, a więc głosowanie zdalne realizowane bez konieczności wychodzenia z domu i udawania się do lokalu wyborczego. Cel ten wprost wynika z treści Decyzji PRM nr 1 i ma uzasadnienie w przepisie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w zw. z 2 ust. 2 SpecUstCovid1) stanowiącym jej podstawę prawną.

gromadzone przez Radę Europy i dostępne na stronie: <https://www.coe.int/en/web/electoral-assistance/elecdata-covid-impact>.

³¹ Zob. dokument zatytułowany: „*Elections and Covid 19*”, autorstwa Dyrekcji Generalnej ds. Demokracji oraz Dyrekcji ds. Ludzkiej Godności, Równości i Zarządzania Rady Europy, dostępny na stronie: <https://rm.coe.int/election-and-covid-19/16809e20fe>.

5. [Treść Decyzji PRM nr 1] Treść Decyzji PRM nr 1, czyli treść konkretyzowanych tą decyzją obowiązków Poczty Polskiej S.A., ma pełne uzasadnienie w treści przepisów prawa stanowiących jej podstawę prawną oraz w innych przepisach prawa polskiego, a konkretnie w przepisach Kodeksu wyborczego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania Decyzji PRM nr 1). Treścią Decyzji PRM nr 1 jest nałożenie na Poczcie Polską S.A. określonych obowiązków związanych z przygotowaniem przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie korespondencyjnym (w trybie głosowania korespondencyjnego), co ma swoje uzasadnienie w konieczności przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się wirusa powodującego chorobę COVID-19, tak jak do tego upoważnia Prezesa Rady Ministrów przepis art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Przepis art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1, upoważniając Prezesa Rady Ministrów do wydawania poleceń (w formie decyzji administracyjnych) „w związku z przeciwdziałaniem COVID-19”, nie tylko przesądza w ten sposób o okolicznościach i celach uzasadniających wydawanie tych decyzji (tzn. decyzje te muszą mieć bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19), ale również determinuje treść tychże decyzji, a więc treść praw i obowiązków konkretyzowanych tymi decyzjami. Te prawa i obowiązki konkretyzowane decyzjami wydawanymi przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 muszą mieć bezpośredni związek z przeciwdziałaniem COVID-19, a więc muszą się przyczyniać m. in. do profilaktyki w zakresie COVID-19 oraz do zapobiegania szerzeniu się zakażeń i wywoływanej nimi choroby COVID-19.

Treść Decyzji PRM nr 1 niewątpliwie sprzyja przeciwdziałaniu COVID-19 w tym rozumieniu, gdyż obowiązki konkretyzowane Decyzją PRM nr 1 obligują Poczcie Polską S.A. do podejmowania działań ukierunkowanych na stworzenie takich warunków techniczno-organizacyjnych, w których istotnie mniejszy się ryzyko nowych zakażeń wirusem powodującym chorobę COVID-19 w trakcie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Obowiązki te sprowadzały się do powinności Poczty Polskiej S.A. przygotowania przeprowadzenia tych wyborów w trybie głosowania korespondencyjnego (zob. też uwagi wyżej w punkcie III.4 niniejszej opinii prawnej).

Należy równocześnie podkreślić, że obowiązki Poczty Polskiej S.A. skonkretyzowane Decyzją PRM nr 1 miały pełną podstawę prawną w przepisach Kodeksu wyborczego obowiązujących w dniu jej wydania i mówiących o głosowaniu korespondencyjnym. Przepisy Kodeksu wyborczego *expressis verbis* przewidują tryb głosowania korespondencyjnego i dlatego też nałożenie w Decyzji PRM nr 1 na Poczcie Polską S.A.

obowiązków w zakresie przygotowania przeprowadzenia trybu głosowania korespondencyjnego (w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r.) ma pełne uzasadnienie w treści Kodeksu wyborczego i absolutnie nie może być uznane za przejaw obligowania Poczty Polskiej S.A. do działań lub do tworzenia stanów rzeczy nieprzewidzianych w przepisach obowiązującego w Polsce prawa.

Przechodząc zaś do szczegółów należy przypomnieć, że przepisy rozdziału 6a działu I Kodeksu wyborczego (art. 53a-53l Kodeksu wyborczego) są zatytułowane „*Głosowanie korespondencyjne*” i normują instytucję głosowania korespondencyjnego³². Głosowanie korespondencyjne polega na oddaniu przez obywatela głosu na karcie do głosowania znajdującej się w pakiecie wyborczym doręczonym do rąk własnych wyborcy oraz następnie na wysłaniu tej karty do głosowania w stosownej kopercie zwrotnej do właściwej obwodowej komisji wyborczej. Zgodnie z art. 53a § 1 i 1a ustawy Kodeks wyborczy (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania Decyzji PRM nr 1), głosować korespondencyjnie mogą następujący wyborcy: 1) osoby niepełnosprawne o znacznym lub umiarkowanym stopniu niepełnosprawności w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych³³; 2) osoby podlegające w dniu głosowania obowiązkowej kwarantannie, izolacji lub izolacji w warunkach domowych, o których mowa w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi; 3) osoby, który najpóźniej w dniu głosowania kończą 60 lat.

Należy przy tym podkreślić, że przepisy Kodeksu wyborczego (w brzmieniu obowiązującym w dniu wydania Decyzji PRM nr 1) przewidywały i przewidują określoną rolę dla operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe³⁴, czyli obecnie dla Poczty Polskiej S.A.³⁵. Mianowicie, w świetle przepisów Kodeksu wyborczego operator wyznaczony, czyli obecnie Poczta Polska S.A., jest pośrednikiem przy doręczaniu wyborcy pakietu wyborczego (art. 53e § 4 Kodeksu wyborczego), może poprzez swoich przedstawicieli odbierać od określonych kategorii wyborców wypełnione karty do głosowania znajdujące się w kopercie zwrotnej (art. 53h § 1 i 2 Kodeksu wyborczego) oraz wykonuje zadania polegające na przyjmowaniu,

³² Przepisy o głosowaniu korespondencyjnym zostały wprowadzone do Kodeksu wyborczego na podstawie ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2014 r. poz. 1072.

³³ Tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 426, ze zm.

³⁴ Tekst jedn. Dz. U. z 2018 r. poz. 2188, ze zm.

³⁵ Poczta Polska S.A. jest operatorem wyznaczonym do świadczenia usług powszechnych na podstawie decyzji Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej z dnia 30 czerwca 2015 r., DRP.WKP.710.2.2015.26,27, wydanej na podstawie ustawy Prawo pocztowe. Decyzja ta jest dostępna na stronie: https://archiwum.uke.gov.pl/files/?id_plik=20066.

przemieszczaniu i doręczaniu przesyłek pakietów wyborczych oraz przesyłek kopert zwrotnych (art. 53k § 1 Kodeksu wyborczego).

Z powyższego wynika, że w prawie polskim jak najbardziej istnieje instytucja głosowania korespondencyjnego, mogąca być wykorzystywana także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej, a przy tym w ramach tego rodzaju głosowania korespondencyjnego przepisy prawa powszechnie obowiązujące nakładają na operatora wyznaczonego, czyli obecnie na Poczcie Polską S.A., szereg obowiązków polegających na świadczeniu wyborcom i administracji wyborczej określonych usług pomocniczych, umożliwiających przeprowadzenie głosowania korespondencyjnego. Powyższe sprawia, że Prezes Rady Ministrów, obligując w Decyzji PRM nr 1 Poczcie Polską S.A. do działań polegających na przygotowaniu przeprowadzenia wyborów prezydenckich w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, w niczym nie naruszył prawa, lecz po prostu zobowiązał Poczcie Polską S.A. do podjęcia czynności przewidzianych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, a w szczególności w przepisach Kodeksu wyborczego.

Powyższej konkluzji nie zmienia okoliczność, iż dwa dni po wydaniu Decyzji PRM nr 1, czyli w dniu 18 kwietnia 2020 r., weszła w życie ustawa z dnia 16 kwietnia 2020 r. o szczególnych instrumentach wsparcia w związku z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2³⁶ (dalej: „SpecUstCovid3”), która przesądziła o tym, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy Kodeks wyborczy w zakresie głosowania korespondencyjnego (art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3). Przesądzenie przez SpecUstCovid3 o niestosowaniu przepisów Kodeksu wyborczego dotyczących głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r. i przeprowadzanych w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii nie zmieniło bowiem wstecznie stanu prawnego obowiązującego w Polsce w dniu 16 kwietnia 2020 r., czyli w dniu wydania Decyzji PRM nr 1, kiedy to głosowanie korespondencyjne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. było jak najbardziej prawnie dopuszczalne. Tymczasem przy ocenie legalności decyzji administracyjnych miarodajny jest właśnie stan faktyczny i prawny istniejący w dniu wydania danej decyzji administracyjnej, bez względu na ewentualne późniejsze zmiany tego stanu faktycznego i prawnego. Wspomniana powyżej miarodajność stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dniu

³⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 695.

wydania decyzji administracyjnej jako jedynej proberza oceny legalności tej decyzji jest powszechnie uznawana w doktrynie³⁷ oraz w orzecznictwie sądowoadministracyjnym³⁸. Na legalność Decyzji Prezesa RM nr 1 nie ma więc wpływu późniejszy przepis art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3.

Co więcej, należy zauważyć, że SpecUstCovid3 bynajmniej nie uchylła (nie derogowała) przepisów Kodeksu wyborczego mówiących o głosowaniu korespondencyjnym ani też ich nawet nie znowelizowała w ten sposób, że odtąd przepisy te w ogóle już nie mogą być stosowane w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Przeciwnie, przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym nadal obowiązują oraz nadal mogą i powinny być stosowane, i to także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej. Co jest przy tym istotne, w świetle literalnego brzmienia art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3, przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym mogą być stosowane także w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej przeprowadzanych w 2020 r. (w tym w tych zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.), pod warunkiem, że w trakcie tych wyborów nie będzie już obowiązywał ani stan zagrożenia epidemicznego ani stan epidemii. W świetle obecnych przepisów Kodeksu wyborczego oraz art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3 można więc sobie zupełnie dobrze wyobrazić przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w roku 2020, w ramach których przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym będą stosowane. W takiej sytuacji tym bardziej zasadne prawnie i słuszne merytorycznie jest to, by Poczta Polska S.A. jako operator wyznaczony mogła się do tych wyborów i do przeprowadzanych w ich ramach głosowania korespondencyjnego odpowiednio wcześniej i dobrze przygotować. Temu właśnie miała w swoim założeniu służyć i temu nadal służy Decyzja PRM nr 1.

Warto też dodać, że nawet gdyby – *quod non* – przepisy Kodeksu wyborczego mówiące o głosowaniu korespondencyjnym zostały po dniu 16 kwietnia 2020 r. (czyli po dniu wydania Decyzji PRM nr 1) w ogóle uchylone, to w żaden sposób nie wpłynęłoby to nie tylko na legalność Decyzji PRM nr 1, ale nie wpłynęłoby to nawet na dalszą moc obowiązującą i na

³⁷ Zob. np. M. Jaśkowska, *Art. 156* [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz Lex*, Warszawa 2011, s. 951; T. Kiełkowski, *Sprawa administracyjna*, Zakamycze 2004, s. 59.

³⁸ „Zgodnie z przyjętym w orzecznictwie oraz doktrynie i niekwestionowanym poglądem, dla oceny legalności decyzji czy postanowienia przez sąd administracyjny zasadniczo miarodajny jest stan prawny i faktyczny istniejący w dniu wydania decyzji lub postanowienia (np. wyrok NSA w Krakowie z 17 listopada 1982 r., SA/Kr 664/82, ONSA 1982/2, poz. 106). Jak słusznie podnosi A. Wróbel: "Określenie daty wszczęcia postępowania jest doniosłe nie tylko ze względu na to, że od dnia wszczęcia postępowania rozpoczynają bieg terminy załatwiania spraw, lecz przede wszystkim ze względu na konieczność zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu już od dnia jego wszczęcia. Natomiast data wszczęcia postępowania nie jest miarodajna dla podstawy faktycznej i podstawy prawnej decyzji; decyduje o tym stan faktyczny i stan prawny sprawy, istniejące w dacie wydania decyzji" (Jaśkowska Małgorzata, Wilbrandt-Gotowicz Martyna, Wróbel Andrzej, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, opublikowano: LEX/el. 2019).": wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 listopada 2019 r., VI SA/Wa 1541/19.

trwałość Decyzji PRM nr 1. W doktrynie prawa i postępowania administracyjnego stwierdza się bowiem w tym kontekście, że zmiana lub uchylenie mocy obowiązującej przepisów stanowiących podstawę prawną danej decyzji administracyjnej dokonane po dniu jej wydania nie wpływa *eo ipso* na moc obowiązującą tej decyzji, chyba że ustawa zmieniająca lub uchylająca podstawę prawną tej decyzji wyraźnie stanowi inaczej³⁹. Tak więc stosunki prawne skonkretyzowane decyzją administracyjną trwają nadal i są odporne nawet na odpadnięcie podstawy prawnej tej decyzji i podstawy prawnej danego stosunku administracyjnoprawnego skonkretyzowanego wchodzącą w grę decyzją⁴⁰. Nie trzeba stwierdzać wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej jedynie z tego powodu, że odpadła podstawa prawna tej decyzji⁴¹. Tymczasem podstawa prawna Decyzji PRM nr 1 niewątpliwie po dniu 16 kwietnia 2020 r. nie odpadła, w tym nie straciły swojej mocy obowiązującej przepisy Kodeksu wyborczego mówiące o głosowaniu korespondencyjnym.

Należy oczywiście zgodzić się z twierdzeniem, że podstawą prawną wszystkich decyzji administracyjnych – w tym Decyzji PRM nr 1 – nie mogą być takie przepisy, które jeszcze nie obowiązują i które nie zostały jeszcze ogłoszone w Dzienniku Ustaw⁴². W tym sensie podstawą prawną Decyzji PRM nr 1 nie mogła być – i oczywiście nie była – ustawa o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Ustawa ta została uchwalona przez Sejm w dniu 6 kwietnia 2020 r. i w tym też dniu przekazana została Marszałkowi Senatu i Senatowi do rozpatrzenia⁴³. Ta ostatnio powołana ustawa została ogłoszona w Dzienniku Ustaw w dniu 8 maja 2020 r. (poz. 827) i dopiero od tego dnia może ona stanowić podstawę prawną ewentualnych wydawanych na jej podstawie decyzji administracyjnych.

Analizując w tym miejscu treść Decyzji PRM nr 1 oraz jej zgodność z przepisami prawa powszechnie obowiązującego należy mocno podkreślić, że Decyzja PRM nr 1 bynajmniej nie

³⁹ M. Kamiński, *Prawo administracyjne intertemporalne*, Warszawa 2011, s. 465 i n.

⁴⁰ T. Woś, *Moc wiążąca aktów administracyjnych w czasie*, Warszawa 1978, s. 116-117 oraz wskazana tam dalsza literatura.

⁴¹ Por. T. Woś, *Stwierdzenie wygaśnięcia decyzji administracyjnej jako bezprzedmiotowej (art. 162 k.p.a.)*, Państwo i Prawo 1992, z. 7, s. 53-54.

⁴² Podstawą prawną decyzji administracyjnych mogą być jedynie przepisy prawa powszechnie obowiązującego (zob. np. wyrok NSA z dnia 28 lipca 2006 r., I OSK 1129/05; wyrok NSA z dnia 28 maja 2008 r., II OSK 346/08; wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 lipca 2013 r., II SA/Bk 1017/12; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2010 r., VI SA/Wa 1862/09), zaś warunkiem wejścia w życie przepisów powszechnie obowiązujących (a w każdym razie warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego jako aktów prawa powszechnie obowiązującego) jest ich ogłoszenie (art. 88 ust. 1 Konstytucji RP).

⁴³ Zob. informacje o przebiegu procesu legislacyjnego nad ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. dostępne na stronie: <http://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=328>.

zobowiązuje jej adresata, czyli Poczty Polskiej S.A., do jakichkolwiek działań nielegalnych lub sprzecznych z przepisami prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Przeciwnie, Decyzja PRM nr 1 zobowiązuje Poczta Polską S.A. jedynie do takich działań, które w dniu wydania Decyzji PRM nr 1 miały pełną podstawę i całkowite uzasadnienie w treści przepisów prawa powszechnie obowiązującego: zobowiązuje ona mianowicie Poczta Polską S.A. do wykonywania działań mających na celu przeciwdziałanie COVID-19 (tak jak do tego upoważnia Prezesa Rady Ministrów art. 11 ust. 2 SpecuUstCovid1 w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) poprzez przygotowanie przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, tak jak to przewidują przepisy Kodeksu wyborczego. Decyzja PRM nr 1 nie tylko nie obliguje Poczty Polskiej S.A. do jakichkolwiek działań nielegalnych, ale również Poczty Polskiej S.A. do takich działań nie upoważnia. Mianowicie, Decyzji PRM nr 1, zobowiązującej Poczta Polską do przygotowania przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego, nie można bynajmniej rozumieć jako swoistej *carte blanche* upoważniającej Poczta Polską S.A. do jakichkolwiek czy też wszelkich działań, jakie Poczta Polska S.A. uzna w tej mierze za stosowne. Jest zupełnie oczywiste, że wykonując Decyzję PRM nr 1 Poczta Polska S.A. musi w pełni przestrzegać przepisów prawa powszechnie obowiązującego, licząc się z tym, że dla dokonywania przez siebie różnych czynności konwencjonalnych doniosłych prawnie, zwłaszcza tych ingerujących w prawa i wolności obywateli gwarantowane w Konstytucji RP, potrzebuje ona osobnego wyraźnego upoważnienia ustawowego (co dotyczy np. działań Poczty Polskiej S.A. skutkujących wejściem w posiadanie i przetwarzaniem danych osobowych obywateli⁴⁴). Z treści Decyzji PRM nr 1 absolutnie nie wynika zresztą jakakolwiek sugestia, że Poczta Polska S.A. może w celu wykonania Decyzji PRM nr 1 posługiwać się dowolnymi środkami prawnymi, nawet tymi nieprzewidzianymi w polskim porządku prawnym.

Równocześnie jednak należy podkreślić, że Poczta Polska S.A. dla wykonywania przez siebie wielu działań związanych z wykonywaniem Decyzji PRM nr 1 nie potrzebuje jakichś bardzo szczegółowych lub specjalnych norm kompetencyjnych. Dotyczy to w szczególności działań Poczty Polskiej S.A. o charakterze czysto techniczno-organizacyjnym, polegających np. na rozbudowie swojej infrastruktury lub zasobów materialnych lub kadrowych, tak aby

⁴⁴ Zgodnie z art. 51 ust. 5 Konstytucji RP, zasady i tryb gromadzenia lub udostępniania informacji o osobach określa ustawa. Ogólnie na temat art. 51 Konstytucji RP zob. szerzej M. Wild, *Art. 51 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 1222 i n.

sprościć wyzwaniom związanym z wykonywaniem Decyzji PRM nr 1 i zapewnieniem przeprowadzenia w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. głosowania korespondencyjnego. Należy zgodzić się z poglądem, że Poczta Polska S.A., jako jednoosobowa spółka Skarbu Państwa i jako przedsiębiorca publiczny wykonujący rozliczne zadania publiczne (choćby te związane ze świadczeniem usług powszechnych oraz wykonywaniem zadań na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa⁴⁵), należy do kategorii tzw. administracji pośredniej i jest funkcjonalnie rozumianym podmiotem administracji publicznej⁴⁶. Jako podmiot administracji – nawet jeżeli rozumiany jedynie funkcjonalnie – Poczta Polska S.A. musi działać na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP). Niemniej jednak dla podejmowania działań o charakterze niewładczym, nieingerujących w konstytucyjne prawa i wolności jednostek, Poczta Polska S.A. nie potrzebuje żadnych szczególnych norm kompetencyjnych, lecz może działać w tym zakresie na podstawie ogólnych norm zadaniowych określających przedmiot lub cele jej działalności⁴⁷. Tymi działaniami niewładczymi mogą być m. in. określone działania techniczne lub organizacyjne (np. rozbudowa infrastruktury, zwiększanie swoich zasobów kadrowych) przygotowujące przeprowadzenie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r. w trybie głosowania korespondencyjnego.

Domykając wątek dotyczący zgodności treści Decyzji PRM nr 1 z przepisami prawnymi stanowiącymi jej podstawę prawną należy jeszcze dodać, że Decyzja PRM nr 1 zawiera w swojej treści również te komponenty treściowe, o których jest mowa w art. 11 ust. 2a SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) oraz w art. 11 ust. 3 SpecUstCovid1 (w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Mianowicie, Decyzja PRM nr 1 wskazuje ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie z Poczta Polska S.A. umowy w celu wykonania Decyzji PRM

⁴⁵ Zob. art. 12 ust. 5 ustawy o komercjalizacji państwowego przedsiębiorstwa użyteczności publicznej „Poczta Polska” oraz art. 45-65 ustawy Prawo pocztowe.

⁴⁶ Por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* [w:] M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 520 i n.; M. Szydło, *Spółka akcyjna jako podmiot administracji publicznej*, Rejent 2002, nr 5, s. 112 i n.

⁴⁷ W doktrynie i orzecznictwie sądowoadministracyjnym stwierdza się, że podstawa prawna działań podejmowanych przez podmioty administracji może być mniej lub bardziej szczegółowa, w zależności od charakteru prawnego tych działań. Dla działań niewładczych wystarczy nawet ogólna norma wskazująca na zadanie określonego organu (wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 202/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 kwietnia 2016 r., III SA/Łd 203/16; wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 czerwca 2016 r., III SA/Łd 201/16; wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2013 r., I OSK 1608/12; wyrok WSA w Gliwicach z dnia 6 maja 2010 r., IV SA/GI 97/10; S. Dudzik, *Działalność gospodarcza samorządu terytorialnego. Problematyka prawna*, Zakamycze 1998, s. 182-183).

nr 1 (tak jak wymaga tego art. 11 ust. 2a SpecUstCovid1 w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a także przesądza, że finansowanie realizacji przez Poczta Polska S.A. obowiązków przewidzianych w Decyzji PRM nr 1 będzie następowało z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez tego ministra z Poczta Polska S.A. (tak jak wymaga tego art. 11 ust. 3 SpecUstCovid1 w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Również więc w tym ostatnio wskazanym zakresie treść Decyzji PRM nr 1 jest zgodna z przepisami stanowiącymi jej podstawę prawną.

W podsumowaniu tej części rozważań należy zatem jednoznacznie uznać, że Decyzja PRM nr 1 jest w pełni zgodna z przepisami stanowiącymi podstawę prawną jej wydania, a konkretnie jest z tymi przepisami zgodna w zakresie dotyczącym jej formy prawnej, jej adresata, okoliczności i celów uzasadniających jej wydanie oraz w zakresie dotyczącym jej treści.

IV. Legalność Decyzji PRM nr 2 wydanej w warunkach obowiązywania stanu epidemii

Zgodna z przepisami prawa powszechnie obowiązującego oraz legalna jest również Decyzja PRM nr 2. Legalność Decyzji PRM nr 2 jest uzasadniona w większości dokładnie tymi samymi argumentami jurydycznymi jak te, które zostały zaprezentowane wyżej w punkcie III niniejszej opinii prawnej przy okazji rozważań nad legalnością Decyzji PRM nr 1. Obie omawiane tutaj decyzje Prezesa Rady Ministrów, tj. Decyzja PRM nr 1 i Decyzja PRM nr 2, są do siebie bardzo podobne pod względem treści i konstrukcji prawnej, co w rezultacie sprawia, że przy analizowaniu legalności Decyzji PRM nr 2 można się w szerokim zakresie odwoływać do rozważań przeprowadzonych wyżej w punkcie III niniejszej opinii prawnej. Stąd też rozważania dotyczące legalności Decyzji PRM nr 2 mogą być obecnie z natury rzeczy bardziej skrótowe i polegające w dużej mierze na odesłaniach do wcześniejszych analiz.

Decyzja PRM nr 2 jest adresowana do Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych Spółki Akcyjnej z siedzibą w Warszawie (dalej: „PWPW S.A.”). Decyzja PRM nr 2 została wydana w dniu 16 kwietnia 2020 r. na podstawie art. 11 ust. 2 w zw. z ust. 2a i 3 SpecUstCovid1 w brzmieniu nadanym SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r. Decyzja PRM nr 2 poleca PWPW S.A. *„realizację działań w zakresie przeciwdziałania COVID-19, polegających [na] wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do*

głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r.”. Wydanie tego polecenia adresowanego do PWPW S.A. jest w Decyzji PRM nr 2 motywowane celem w postaci przeciwdziałania COVID-19 poprzez zapobieżenie rozprzestrzenianiu się wirusa powodującego chorobę COVID-19 w wyniku gromadzenia się ludzi w dużych grupach w następstwie realizacji przez nich czynnego prawa do głosowania w wyborach prezydenckich w formie wizyty w lokalu wyborczym. W Decyzji PRM nr 2 wyznaczono ministra właściwego do spraw aktywów państwowych jako ministra odpowiedzialnego za zawarcie z PWPW S.A. stosownej umowy, a także postanowiono, że finansowanie kosztów realizacji przez PWPW S.A. polecenia przewidzianego w Decyzji PRM nr 2 nastąpi z części budżetowej, której dysponentem jest minister właściwy do spraw aktywów państwowych oraz na podstawie umowy zawartej przez tego ministra z PWPW S.A.

Decyzja PRM nr 2 jest zgodna z przepisami stanowiącymi podstawę prawną jej wydania w zakresie jej formy prawnej, adresata, okoliczności i celów uzasadniających jej wydanie oraz w zakresie jej treści.

Forma prawna Decyzji PRM nr 2 ma postać decyzji administracyjnej, co wynika z jej nagłówka, treści (treścią tą jest władcza konkretyzacja normy prawa materialnego) oraz z powołania się w charakterze jej współpodstawy prawnej na przepis art. 104 k.p.a. Nadanie Decyzji PRM nr 2 formy decyzji administracyjnej jest literalnie zgodne z treścią art. 11 ust. 2 zd. 2 SpecUstCovid1.

Adresatem Decyzji PRM nr 2 jest PWPW S.A. będąca przedsiębiorcą. PWPW S.A. jest jednoosobową spółką Skarbu Państwa, prowadzącą działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania m. in. dokumentów, druków, banknotów i kart⁴⁸. Jako przedsiębiorca PWPW S.A. jak najbardziej może być adresatem decyzji administracyjnych wydawanych przez Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Decyzje Prezesa Rady Ministrów wydawane na podstawie art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) mogą być adresowane m. in. do przedsiębiorców, w tym do przedsiębiorców państwowych, takich jak PWPW S.A. (zob. szerzej uwagi wyżej w punkcie III.3 niniejszej opinii prawnej).

⁴⁸ Szerzej na temat statusu i działalności PWPW S.A. zob. informacje dostępne na stronie: https://www.pwpw.pl/O_pwpw,1.html.

Okolicznościami uzasadniającymi wydanie Decyzji PRM nr 2, będącymi jednocześnie celami Decyzji PRM nr 2, są chęć przeciwdziałania COVID-19 w rozumieniu art. 2 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), czyli dążenie do profilaktyki w zakresie COVID-19 oraz do zapobiegania rozprzestrzeniania się wirusa powodującego COVID-19. Decyzja PRM nr 2, polecając PWPW S.A. wytworzenie określonych druków potrzebnych do głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., zmierza do tego, aby w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r. możliwie duża grupa wyborców – tak jak na to pozwalają przepisy Kodeksu wyborczego – wzięła udział w tych wyborach w trybie głosowania korespondencyjnego, co zmniejszy ryzyko masowego zakażenia się ludzi wirusem powodującym chorobę COVID-19, do czego by mogło dochodzić w razie oddawania wówczas głosu podczas osobistej wizyty w lokalu wyborczym. Następujące w ten sposób dążenie do przeciwdziałania COVID-19 jest celem Decyzji PRM nr 2 uzasadnionym treścią art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) w zw. z art. 2 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.). Tak więc przeciwdziałanie COVID-19 jako cel i uzasadnienie Decyzji PRM nr 2 mają pełną podstawę w przepisach stanowiących podstawę prawną jej wydania, tj. w przepisach art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) w zw. z art. 2 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) (zob. też szerzej uwagi wyżej w punkcie III.4 niniejszej opinii prawnej).

Treścią Decyzji PRM nr 2 są obowiązki PWPW S.A. polegające na wydrukowaniu odpowiedniej liczby kart do głosowania, instrukcji głosowania korespondencyjnego oraz oświadczeń o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r. Wydrukowanie tych wskazanych wyżej artefaktów jest (było) niezbędne do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., a więc było niezbędne jako element działań mających na celu przeciwdziałanie COVID-19. W tym sensie treść Decyzji PRM nr 2 ma swoje uzasadnienie w treści przepisu art. 11 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.) w zw. z art. 2 ust. 2 SpecUstCovid1 (w brzmieniu nadanym przez SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.), a które to przepisy upoważniają Prezesa Rady Ministrów do

konkretyzowania takich praw i obowiązków adresatów decyzji administracyjnych, które będą zmierzały do przeciwdziałania COVID-19. Ponadto, co nie mniej istotne, treść obowiązków PWPW S.A. skonkretyzowanych Decyzją PRM nr 2 jest zgodna z przepisami Kodeksu wyborczego (obowiązującymi w dniu 16 kwietnia 2020 r.) przewidującymi w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej możliwość głosowania korespondencyjnego (rozdział 6a działu I Kodeksu wyborczego). Te artefakty wyborcze, które PWPW S.A. ma wytworzyć na podstawie Decyzji PRM nr 2 (tj. karty do głosowania, instrukcje głosowania korespondencyjnego oraz oświadczenia o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania), są *expressis verbis* przewidziane w art. 53g § 1 pkt 2, 4 i 6 Kodeksu wyborczego jako elementy składające się na pakiet wyborczy wykorzystywany w ramach głosowania korespondencyjnego⁴⁹. Tak więc w Decyzji PRM nr 2 Prezes Rady Ministrów nałożył na PWPW S.A. takie obowiązki, których treść ma swoje uzasadnienie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, w tym w przepisach Kodeksu wyborczego.

Powyższej konkluzji w niczym nie zmienia fakt wejścia w życie w dniu 18 kwietnia 2020 r. przepisu art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3, stanowiącego, że w okresie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego albo stanu epidemii przy przeprowadzaniu wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. nie stosuje się przepisów ustawy Kodeks wyborczy w zakresie m. in. głosowania korespondencyjnego. W wyniku wejścia w życie przepisu art. 102 pkt 4 SpecUstCovid3 przepisy Kodeksu wyborczego o głosowaniu korespondencyjnym nie zostały w Kodeksie wyborczym uchylone, co więcej – mogą być one stosowane również w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych w 2020 r., aczkolwiek dopiero po zniesieniu obecnie obowiązującego stanu epidemii i przy braku obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego (zob. szerzej uwagi wyżej w punkcie III.5 niniejszej opinii prawnej).

Warto też zauważyć, że jakkolwiek Decyzja PRM nr 2 polecała (i poleca) PWPW S.A. wydrukowanie stosownych artefaktów wyborczych niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w zakresie przewidzianym w przepisach Kodeksu wyborczego obowiązujących w dniu wydania Decyzji PRM nr 2, czyli w dniu 16 kwietnia 2020 r. (bądź co bądź, Decyzja PRM nr 2 jest aktem o charakterze władczym, zaś te mogą być wydawane tylko w zakresie i granicach przepisów prawa powszechnie obowiązującego, a

⁴⁹ Art. 53g § 1 Kodeksu wyborczego stanowi, że „W skład pakietu wyborczego wchodzi: 1) koperta zwrotna; 2) karta lub karty do głosowania; 3) koperta na kartę do głosowania; 4) instrukcja głosowania korespondencyjnego; 5) nakładka lub nakładki na kartę lub karty do głosowania sporządzone w alfabecie Braille’a – jeżeli wyborca niepełnosprawny zażądał ich przesłania; 6) oświadczenie o osobistym i tajnym oddaniu głosu na karcie do głosowania.”.

więc na ich podstawie nie można nakazywać podejmowania działań sprzecznych z prawem), to jednak PWPW S.A. ma prawo drukować artefakty wyborcze również w zakresie wykraczającym poza aktualne potrzeby wynikające z głosowania korespondencyjnego w kształcie i zakresie przewidzianym w przepisach Kodeksu wyborczego obowiązujących w dniu wydania Decyzji PRM nr 2. PWPW S.A. może być uznana za funkcjonalnie rozumiany podmiot administracji publicznej, niemniej takie podmioty mogą podejmować działania niewładcze także na podstawie ogólnych dotyczących ich norm zadaniowych, w tym na podstawie ich statutu, i nie potrzebują do tego jakiegóż szczegółowej i konkretnej normy kompetencyjnej. Drukowanie elementów pakietu wyborczego nie jest działaniem władczym, lecz niewładczym, i chociaż pewne elementy tego pakietu są determinowane przez Państwową Komisję Wyborczą (a konkretnie wzór karty do głosowania – zob. art. 40 § 5 Kodeksu wyborczego), to jednak nie wydaje się możliwe zakazanie PWPW S.A. druku kart wyborczych, o ile mają być one wykorzystywane w przyszłych wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej.

Decyzja PRM nr 2 jest zgodna z przepisami stanowiącymi jej podstawę prawną również w tym zakresie, że wskazuje ona właściwego ministra jako uprawnionego do zawarcia umowy z PWPW S.A. i przewiduje finansowanie obowiązków powierzonych PWPW S.A. ze stosownej części budżetowej (zob. art. 11 ust. 2a i 3 SpecUstCovid1 w brzmieniu ustalonym w SpecUstCovid2 i obowiązującym w dniu 16 kwietnia 2020 r.).

Finalnie należy zatem uznać, że Decyzja PRM nr 2 jest legalna i zgodna z przepisami prawnymi stanowiącymi podstawę prawną jej wydania.

V. Pozostałe ewentualne działania Prezesa Rady Ministrów w stanie epidemii mogące doprowadzić do odbycia się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r.

W okresie do dnia 10 maja 2020 r. Prezes Rady Ministrów, z uwagi na obowiązujący stan epidemii i praktyczną niemożność skompletowania składu obwodowych komisji wyborczych, nie miał do dyspozycji żadnych środków prawnych, które można by zgodnie z prawem zastosować i które mogłyby skutecznie spowodować odbycie się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej wyznaczonych na dzień 10 maja 2020 r.

Prezes Rady Ministrów mógł teoretycznie spowodować wprowadzenie na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej stanu klęski żywiołowej jako stanu nadzwyczajnego przewidzianego w rozdziale XI Konstytucji RP, co spowodowałoby brak możliwości

przeprowadzenia w okresie tego stanu oraz w ciągu 90 dni po jego zakończeniu wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej; kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej uległaby wówczas odpowiedniemu przedłużeniu (art. 228 ust. 7 zd. 1 Konstytucji RP). Stan klęski żywiołowej wprowadza Rada Ministrów (art. 232 Konstytucji RP), czego inicjatorem może być przede wszystkim Prezes Rady Ministrów (który kieruje Radą Ministrów – zob. art. 148 pkt 2 Konstytucji RP). Niemniej jednak wprowadzenie stanu klęski żywiołowej byłoby sposobem nie na odbycie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r., lecz sposobem na nieodbycie się tych wyborów w przewidzianym terminie. Ponadto dla prawnej dopuszczalności wprowadzenia stanu klęski żywiołowej trzeba by ustalić, czy z punktu widzenia art. 228 ust. 1 Konstytucji RP wystarczająca dla wprowadzenia tego stanu jest okoliczność, że stan klęski żywiołowej wprowadza się właśnie po to, by wybory Prezydenta Rzeczypospolitej nie odbyły się w wyznaczonym pierwotnie terminie, z uwagi na panującą epidemię, i to w sytuacji, gdy zwykle środki konstytucyjne okazują się generalnie wystarczające dla funkcjonowania państwa, społeczeństwa i gospodarki. Niniejsza opinia prawna kwestii tej nie przesądza, gdyż jest ona poza zakresem przedmiotowym opinii.

Gdyby, hipotetycznie, przeszkodą w odbyciu się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. były określone zaniechania po stronie właściwych gmin (np. niewywiązywanie się z określonych obowiązków związanych z tymi wyborami i przewidzianych w przepisach prawa – zob. np. art. 16 § 1 lub art. 26 § 10 Kodeksu wyborczego), to wówczas Prezes Rady Ministrów mógłby teoretycznie zastosować wobec danej gminy środek nadzorczy w postaci odwołania wójta, burmistrza lub prezydenta miasta (art. 96 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym⁵⁰) albo zawieszenia organów tej gminy i ustanowienia zarządu komisarycznego (art. 97 ustawy o samorządzie gminnym)⁵¹. Jednakże w przekonaniu autora niniejszej opinii prawnej ewentualne zastosowanie przez Prezesa Rady Ministrów w obecnej sytuacji stanu epidemii wspomnianych wyżej środków nadzorczych nad gminą o charakterze personalnym, na wypadek zaniechań jej władz związanych z realizacją obowiązków wynikających z procesu wyborczego, byłoby dalece nieproporcjonalne i niewłaściwe. Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym muszą być stosowane z poszanowaniem zasady proporcjonalności⁵², zaś wkraczanie w samodzielność gminy w

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r., tekst jedn. Dz. U. z 2020 r. poz. 713.

⁵¹ Na temat przesłanek dopuszczalności stosowania przez Prezesa Rady Ministrów wspomnianego wyżej środka nadzorczego zob. np. wyrok NSA z dnia 26 października 2016 r., II OSK 2347/16; wyrok NSA z dnia 5 marca 2013 r., II OSK 135/13; wyrok NSA z dnia 24 listopada 2009 r., II OSK 1786/09. Zob. też B. Dolnicki, *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2016, s. 509 i n.

⁵² Wynika to wprost z art. 8 ust. 3 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego, ratyfikowanej przez Polskę i zamieszczonej w Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607. Na ten temat zob. też Z. Niewiadomski, *Samorząd*

zakresie kształtowania składu jej władz z uwagi na dopuszczenie się przez te władze zaniechań w procesie wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej, w sytuacji, gdy władze gminy motywują to względami sanitarno-epidemiologicznymi, wykraczałoby poza to co jest konieczne i nie zachowywałoby właściwej proporcji pomiędzy rodzajem naruszenia a zastosowanym środkiem nadzorczym.

Niewątpliwie Prezes Rady Ministrów mógł liczyć na to, że finalnie uda się odpowiednio wcześniej zakończyć prace parlamentarne nad nową ustawą o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. Prace te jednak zakończyły się zbyt późno.

Generalnie występująca obecnie w Polsce epidemia wirusa SARS-CoV-2 i choroby zakaźnej COVID-19, a także brak odpowiednio wczesnego zakończenia prac parlamentarnych nad nową ustawą wprowadzającą powszechne wybory korespondencyjne w wyborach Prezydenta Rzeczypospolitej w 2020 r., spowodowały obiektywny stan niemożności prawnej i faktycznej przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Prezes Rady Ministrów nie miał w takiej sytuacji możliwości prawnych i faktycznych doprowadzenia do odbycia się tych wyborów, a mógł co najwyżej (ewentualnie) spowodować powstanie stanu braku prawnych możliwości ich odbycia się poprzez zainicjowanie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej. Jeżeli spowodowanie jakiegoś stanu rzeczy jest faktycznie i prawnie niemożliwe (tu: spowodowanie odbycia się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.), to wówczas taki stan rzeczy nie może być przedmiotem prawnego obowiązku (tu: obowiązku Prezesa Rady Ministrów).

Doktryna prawa i orzecznictwo sądowe dość powszechnie akceptują zasadę prawną *impossibilium nulla obligatio est*, oznaczającą, że prawo nie może wymagać tego, co jest niemożliwe⁵³. Zasada *impossibilium nulla obligatio est* może zostać wyprowadzona z art. 2 Konstytucji RP wyrażającego zasadę demokratycznego państwa prawnego i obowiązuje ona zarówno ustawodawcę, co oznacza, że ustawodawca nie powinien nakładać na podmioty

terytorialny [w:] M. Cherka, Z. Czarnik, M. Dyl, K. Jaroszyński, Z. Niewiadomski, A. Paczkowska-Tomaszewska, J. Posłuszny, M. Stahl, R. Stankiewicz, P. Wajda, M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *System Prawa Administracyjnego. Tom 6. Podmioty administrujące*, op. cit., s. 207.

⁵³ Zasada *impossibilium nulla obligatio est* wywodzi się wprawdzie z prawa prywatnego (zob. R. Zimmermann, *The Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*, Oxford 1996, s. 686 i n.), ale ma ona zastosowanie również w prawie publicznym (zob. np. T. Kiełkowski, *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej*, Warszawa 2012, s. 285; Z. Jędrzejewski, *Bezprawność jako element przestępności czynu. Studium na temat struktury przestępstwa*, Warszawa 2009, s. 501-502).

prawa obowiązków niemożliwych do spełnienia⁵⁴, jak też obowiązuje podmioty stosujące prawo, co oznacza, że te ostatnie podmioty nie mogą tak interpretować i stosować przepisów prawa, aby skutkowało to aktualizowaniem obowiązków, których z praktycznych względów nie da się wykonać⁵⁵. Jeżeli zatem jakieś działanie (tu: doprowadzenie do odbycia się wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.) nie jest z przyczyn praktycznych lub technicznych lub prawnych możliwe, to przepisy prawa nie mogą nakładać na podmioty prawa obowiązku realizacji lub kontynuacji tego działania, zaś obowiązujące przepisy prawa należy wówczas tak interpretować, aby nie dochodziło do tego, by dany podmiot prawa musiał realizować lub kontynuować działanie niemożliwe do wykonania.

Autor niniejszej opinii prawnej:

Prof. dr hab. Marek Szydło

Radca prawny

⁵⁴ W tym kontekście TK stwierdza, że ustawodawca nie powinien ustanawiać obowiązków niemożliwych do spełnienia, zaś stanowienie takich obowiązków – zgodnie z zasadą *impossibilium nulla obligatio est* lub *ad impossibilia nemo obligatur* – stanowi naruszenie spoczywających na ustawodawcy z mocy art. 2 Konstytucji RP dyrektyw w procesie stanowienia prawa: wyrok TK z dnia 13 marca 2007 r. w sprawie K 8/07, OTK Z. U. 2007, nr 3A, poz. 26, pkt III.5.3.3 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r. w sprawie P 16/08, OTK Z. U. 2008, nr 10A, poz. 181, pkt IV.9.1 uzasadnienia; wyrok TK z dnia 7 lipca 2011 r. w sprawie U 8/08, OTK Z. U. 2011, nr 6A, poz. 52, pkt III.7 uzasadnienia.

⁵⁵ Okoliczność tę podkreśla się w utrwalonym orzecznictwie sądów administracyjnych – zob. np. wyrok NSA z dnia 7 grudnia 2018 r., II GSK 4586/16; wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 października 2016 r., III SA/Wa 2451/15; wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 marca 2017 r., I SA/Wa 52/17; wyrok WSA w Łodzi z dnia 9 września 2015 r., III SAB/Łd 32/15; wyrok NSA z dnia 14 października 2015 r., I OSK 2942/14; wyrok NSA z dnia 20 lutego 2013 r., II FSK 1256/11; wyrok WSA w Krakowie z dnia 15 marca 2013 r., I SA/Kr 1915/12; wyrok NSA z dnia 30 listopada 2011 r., II FSK 1096/10 („Zasadnie więc Spółka powoływała się w skardze do Sądu pierwszej instancji na rzymską paremię *impossibilium nulla obligatio est* (łac. nikt nie jest zobowiązany do rzeczy niemożliwych). Wprawdzie powyższa paremia wywodzi się z prawa zobowiązaniowego i nie ma w prawie publicznym normatywnego odzwierciedlenia, jednakże powinna być traktowana jako istotny element zasady praworządności oraz wskazówka interpretacyjna”); wyrok NSA z dnia 12 lipca 2011 r., II GSK 719/10; wyrok NSA z dnia 25 sierpnia 2010 r., I FSK 872/09.